OFFICE DES
PROFESSIONS
DU QUÉBEC

930 CHEMIN STE-FOY
QUÉBEC 6
G1S 2L4

LA PARTICIPATION DES CITOYENS A L'ADMINISTRATION PUBLIQUE: UNE REUSSITE OU UN MYTHE?

René DUSSAULT, président
de l'Office des professions
du Québec.

Allocution prononcée à Montréal
devant les représentants du public
aux Bureaux des corporations professionnelles,
le 11 février 1975.

Conformément au mandat qui lui est confié par la nouvelle législation professionnelle, l'Office des professions du Québec a récemment complété la nomination de plus d'une centaine de citoyens à titre de représentants du public aux Bureaux de direction des corporations professionnelles. La nature de l'activité professionnelle, l'impact du service professionnel tant sur la collectivité que sur l'individu, et l'émergence de nouveaux besoins sociaux affectent les conditions de distribution de ce type de service, exigeaient d'ouvrir les corporations professionnelles au regard du public et d'assurer la présence des citoyens à leur table de décision.

Ces nominations ont été effectuées au moment où les mécanismes de participation du public, tout en se multipliant, font l'objet de sérieuses critiques et soulèvent de nombreux points d'interrogation quant à leur efficacité et à leur crédibilité dans une société de spécialistes. Il m'apparaît donc utile de préciser ce que nous, à l'office,

entendons par "participation", et d'expliquer comment nous avons mis en place certains mécanismes de participation du public à la réforme des professions. Je tenterai également de décrire le contexte dans lequel notre action s'est inscrite et d'en évaluer la portée par rapport à l'évolution de l'ensemble de la société québécoise.

Participation et idéologie démocratique

Plus qu'une idée, mais pas encore une habitude, la participation, au Québec, est apparue d'abord comme un slogan: les étudiants revendiquent la participation à la direction des établissements d'enseignement, les journalistes, à la direction des journaux, les travailleurs, à la direction de l'entreprise, etc. . .

Cette volonté fut à l'origine de débats vigoureux en divers milieux. Actuellement, il semble vain de rechercher un consensus autour de ce qui serait souhaitable, de ce qui est prévisible ou de ce qui est acquis dans notre cheminement vers une société de participation; il paraît encore plus illusoire d'espérer obtenir la confiance et l'adhésion de tous les intéressés à une formule unique de participation.

Par delà les divergences et les antagonismes, l'expression soutenue d'aspirations partagées par plusieurs groupes impose une réflexion sur le fonctionnement des institutions démocratiques traditionnelles, dont le rôle est de concrétiser les volontés populaires. Au préalable, il importe de distinguer trois types de mécanismes susceptibles de donner une voix aux citoyens dans le domaine de l'administration publique, pour autant que ceux-ci aient en main une information suffisante: la représentation par élection, la consultation et la participation directe à la gestion.

L'élection

De ces mécanismes, la représentation par élection est le plus ancien et le mieux connu, et constitue le fondement de nos institutions démocratiques. Mais, même dans les sociétés qui accordent une grande place à l'élection, le problème de la représentation politique continue de se poser. En effet, les critères du choix des candidats aux élections, les déséquilibres du système électoral, l'accroissement du pouvoir de l'Exécutif, engendrent souvent, chez les citoyens, un sentiment d'aliénation politique, diminuent la souplesse des institutions démocratiques et contribuent à accroître la distance entre les électeurs et leurs représentants. S'ajoute à ceci le fait que ces derniers, une fois élus, tendent souvent à interpréter l'opinion publique et à formuler leurs politiques

à partir des conceptions de leur groupe d'appartenance, c'est-à-dire d'une couche sociale bien déterminée.

De plus, la multiplicité et la complexité des questions traitées par les gouvernements démontrent éloquemment que le verdict périodique du citoyen ne peut à lui seul constituer un mécanisme de communication suffisant entre les divers groupes composant une société moderne et les individus délégués à la direction de cette société. Au rythme auquel surgissent les problèmes sociaux, évoluent les événements et se modifient les contextes, les citoyens ne trouvent plus la même sécurité dans la possibilité plus ou moins éloignée de remplacer leurs représentants.

La consultation

Des mécanismes de consultation ont donc fait leur apparition ou, s'ils existaient déjà, ont été utilisés plus fréquemment afin de créer des liens plus étroits entre les détenteurs du pouvoir et l'ensemble de la population. Ainsi, les commissions parlementaires, particulièrement actives depuis quelques années, ont notamment permis aux corps intermédiaires d'être entendus par les gouvernements avant qu'une décision importante d'intérêt public ne soit prise. De plus, des organismes permanents de consultation, tels le Conseil supérieur

de l'éducation et le Conseil des affaires sociales et de la famille, ont été institués et ont contribué à faire entendre l'opinion d'un public choisi sur des questions précises.

Bien que constituant un rouage essentiel de la vie démocratique, les mécanismes de consultation comportent des lacunes: ils n'accordent en théorie aucun pouvoir aux individus et aux groupes consultés — tel n'est pas leur but — et sont, de ce fait, critiqués par ceux qui se voient offrir un mode d'expression sans plus de garantie d'efficacité. Méthode de plus en plus répandue, la consultation conserve un caractère aléatoire aux yeux des individus qui remettent un rapport, donnent un avis ou présentent un mémoire.

Plusieurs estiment, à tort ou à raison, que la consultation est davantage utilisée comme tribune d'expression et moyen de récupération des oppositions que comme mécanisme d'évaluation et d'adaptation des décisions des dirigeants. Parfois il ne peut en être autrement, compte tenu des divergences fondamentales qui éloignent, dès l'identification des objectifs, les détenteurs du pouvoir et les groupes de pression. Parfois le résultat net de la consultation est de faire prendre conscience aux interlocuteurs de la distance qui les sépare. Mais surtout, le risque existe pour les dirigeants de céder à la tentation de consulter principalement les milieux auxquels

ils s'identifient et d'obtenir ainsi un reflet fidèle de ce qu'ils pensent.

La participation à la gestion

Dans ces conditions, il était normal que les corps intermédiaires déjà organisés et des groupes de citoyens provenant de divers milieux prennent conscience de leur position et réagissent aux lacunes du processus électoral et des mécanismes de consultation. Aussi avons-nous assisté à l'expression des besoins et des aspirations de certains groupes par des moyens inédits: manifestations spontanées sur les campus étudiants, implantation des comités de citoyens, la politisation des syndicats. . .

Ces mouvements ne visaient pas le remplacement des anciens détenteurs de pouvoirs par des nouveaux, et demandaient moins à être consultés qu'à participer directement à la gestion de leurs destinées. Ils réclamaient leur part des décisions qui président à l'évolution des collectivités, refusaient de laisser aux seuls experts, professionnels et technocrates, détenteurs des leviers financiers et politiques, le soin de décider des matières qui les concernaient. Deux mots nouveaux s'ajoutèrent à cette époque au vocabulaire québécois, laissant présager divers changements: contestation et participation.

Parallèlement à cette évolution des mentalités, perceptible dès le milieu des années '60, des organismes publics et parapublics ont connu des réformes d'envergure, notamment dans le domaine de l'Education et dans celui des Affaires sociales. Les principaux mécanismes de participation à la gestion qui existent au Québec ont fait leur apparition à l'occasion de ces réformes.

Dans le domaine de l'Education, le rapport Parent a voulu donner une impulsion à la participation des parents et des milieux concernés en recommandant la formation des comités d'écoles. Au niveau collégial, le législateur a prévu notamment la représentation des parents et des étudiants aux conseils d'administration des établissements. La législation ou les chartes constitutives des universités québécoises contiennent aussi des dispositions concernant la participation des étudiants aux principaux organes de décision.

Les structures de participation dans le milieu étudiant ne se sont pas limitées à celles mises en place par le gouvernement. Les leaders étudiants eux-mêmes ont tenté pendant un certain temps de mobiliser leur population au moyen du syndicalisme. Ce mouvement, qui a connu un ralentissement depuis la dissolution de l'Union générale des étudiants du Québec en 1969, semble vouloir renaître comme l'ont démontré

certains événements récents. Entre-temps, les structures de participation offertes par le gouvernement et les établissements d'enseignement furent implantées devant une population d'étudiants et de parents souvent plus indifférente qu'enthousiaste. Il s'agissait du premier effort d'envergure en ce domaine au Québec et il y a certes lieu de nous interroger sur sa portée véritable en ce qui a trait à l'accession au pouvoir de personnes qui en étaient auparavant exclues.

Dans le domaine des Affaires sociales, la réforme des services de santé et des services sociaux a voulu instituer des mécanismes de participation sur une échelle encore plus vaste: nomination de représentants des usagers et des employés au conseil d'administration des établissements de santé et de services sociaux, séances publiques d'information tenues par ces établissements au moins une fois par année, création de conseils régionaux de la santé et de services sociaux afin de "susciter la participation de la population à la définition de ses propres besoins en matière de services de santé et de services sociaux ainsi qu'à l'administration et au fonctionnement des établissements qui dispensent ces services". Enfin, pouvait-on penser à l'époque, les citoyens seraient intéressés à l'orientation des services dans le secteur des affaires sociales et à leur fonctionnement; enfin les gestionnaires et les professionnels ne seraient plus seuls en cause et devraient mieux adapter leurs services aux besoins des usagers.

La mise en application du projet proposé par la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social devait cependant soulever certaines résistances et nécessiter des ajustements assez délicats de la part des professionnels en cause et des administrations déjà en place. Encore aujourd'hui, il convient d'admettre que les problèmes inhérents à la gestion des affaires sociales se règlent souvent entre professionnels et technocrates. Même l'expérience des CLSC, pourtant prometteuse à ses débuts, démarre difficilement, notamment en ce qui concerne l'expression des besoins de la population et la réponse qui leur est apportée. Il est très ardu pour les représentants des usagers confrontés à des aspirations professionnelles et à des règles bureaucratiques de concrétiser leur pouvoir dans la détermination des objectifs et l'allocation des ressources.

Cette difficulté a rendu nécessaire l'intervention d'animateurs spécialisés pour implanter et parfois maintenir avec peine la participation de la population. Le défi est grand pour ces animateurs d'orienter leur travail sur des objectifs précis, concrets et importants pour les usagers. Tout en se défendant d'être des professionnels ou des technocrates au sens strict, ils ont parfois tendance, le mot paraîtra curieux sinon paradoxal, à devenir des professionnels de la participation.

La Loi 65 sur les services de santé et les services sociaux a manifesté l'intention de l'Etat de donner aux usagers des moyens de participer à la distribution des services de santé et des services sociaux. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour juger des résultats de cette législation à cet égard — la récente Loi 41 venant tout juste d'apporter certains correctifs demandés par les parties concernées — cette réforme a mis en cause un plus grand nombre de personnes, provenant de milieux plus diversifiés, que celle de l'Education. Peut-être pour cette raison a-t-elle posé de plus nombreux problèmes, qui nous ont conduits à nous interroger sur le sens de la participation des citoyens à l'administration publique et sur l'impact de nos propres efforts en ce domaine.

Force et faiblesse des mécanismes de participation

Les difficultés qu'ont connues les expériences récentes de participation ont fait naître des doutes quant à leur efficacité et à leur valeur: nombre insuffisant d'électeurs aux assemblées de nomination, appropriation des sièges de représentants du public par des groupes bien organisés, durée des mandats trop courte pour permettre à ces représentants de vraiment faire leurs preuves, etc. Ces difficultés

sont-elles dues au manque d'intérêt de la population? À l'imperfection des mécanismes utilisés?

La situation dans ce domaine n'est certes pas très claire. Force nous est cependant de constater qu'à la commission parlementaire des Affaires sociales par exemple, les organismes qui, à l'époque, ont insisté sur la valeur du principe de la participation populaire aux services de santé et aux services sociaux, n'ont guère fourni de précisions quant aux modalités concrètes d'expression de leurs aspirations. Ils ont réclamé de participer à la gestion de services les concernant, mais, faute d'en préciser les mécanismes d'application, ont laissé au législateur le soin de définir les règles du fonctionnement de cette participation. Comment, dans ces conditions, éviter que les règles de la participation soient "imposées d'en haut" et que nombre de citoyens soient ignorés?

Bien souvent, il peut sembler que la mise en place des divers mécanismes de participation ne parvient qu'à rendre plus complexes les rouages de la démocratie, sans pour autant favoriser une participation réelle des citoyens. Il faut reconnaître, néanmoins, que face à des structures aussi complexes que celles des administrations modernes, les citoyens ont tout avantage à s'organiser. S'il peut arriver que dans

certains organismes, les représentants du public soient en quelque sorte inhibés par les technocrates et les détenteurs du pouvoir, il n'en demeure pas moins que la présence de ces représentants constitue une étape positive et importante vers une véritable participation du citoyen au pouvoir. Les difficultés que rencontre la participation devraient inciter les citoyens à s'unir pour exprimer leurs revendications de façon à ce que les décisions prises au niveau de l'ensemble de la société répondent davantage à leurs besoins et à leurs aspirations.

La participation du public à la réforme des professions

Comme tout organisme chargé de ce type de responsabilité, l'Office des professions n'a pas eu la tâche facile lorsqu'il a nommé les représentants du public aux Bureaux de direction des corporations professionnelles. Le but de ces nominations était d'ouvrir au public, de la façon la plus pratique et la plus démocratique possible, un milieu qui fonctionnait plus ou moins en vase clos.

Cette présence du public à la table de décision des corporations professionnelles est assurée par le mécanisme "classique" consistant à accorder à ses représentants quelques sièges dans les conseils d'administration ou les bureaux de di-

rection de divers organismes. Les expériences antérieures démontrent que cette manière d'assurer la participation ne va pas sans difficulté.

Qui peut représenter efficacement le public? Où recruter ces représentants? Comment s'assurer de leur disponibilité et de leur aptitude à remplir le mandat qu'on veut leur confier? Le dilemme peut se résumer de la façon suivante: doit-on choisir des individus représentatifs du plus grand nombre, au risque que leur participation soit court-circuitée par le personnel spécialisé, permanent ou non, des institutions en cause? Doit-on au contraire favoriser la participation d'individus plus "qualifiés" — le terme prêtant à diverses interprétations — lesquels sauront peut-être mieux défendre leurs idées, mais proviendront de groupes socio-économiques plus ou moins semblables à celle des dirigeants?

A cette contrainte de nature "politique" s'en ajoute d'autres de type socio-économique. Le représentant du public auprès du Bureau d'une corporation professionnelle n'est pas toujours rémunéré. En fait, la loi exige qu'il soit rémunéré dans la mesure seulement où les administrateurs élus du Bureau dans lequel il siège le sont. Or vingt-quatre des trente-huit corporations professionnelles qui existent présentement ne paient aucune rémunération, sauf les frais de déplacement et de séjour,

à leurs administrateurs. C'est donc dire qu'il faut compter largement sur le bénévolat des représentants du public. De plus, les employeurs n'acceptent pas toujours facilement qu'un de leurs employés s'absente à l'occasion, même en congé sans solde, pour remplir un tel type de mandat. Il faut donc, le plus souvent, avoir recours à des personnes qui sont libres de planifier elles-mêmes leurs heures de travail.

Enfin, s'il est bon de choisir des personnes provenant des régions rurales aussi bien que des grandes villes, il faut par ailleurs s'assurer que ces personnes puissent se déplacer périodiquement pour assister aux réunions des organismes dans lesquels ils siègent. Or, les sièges sociaux de la plupart des corporations professionnelles se trouvant établis à Montréal, il est évident que les régions comprises entre Québec, Montréal, Sherbrooke, Trois-Rivières et Hull, sont privilégiées par ce seul fait.

C'est en agissant à l'intérieur de ces contraintes que l'Office des professions a dû s'assurer que les personnes nommées étaient capables de faire valoir efficacement les points de vue du public aux Bureaux de direction des corporations professionnelles. Conscient des limites des mécanismes de participation actuellement à sa disposition, l'Office a préféré nommer à ces postes des personnes ayant déjà manifesté de

l'intérêt et des aptitudes à représenter le public en faisant partie de groupes organisés, en particulier dans les secteurs de la protection du consommateur, du syndicalisme, des mouvements coopératifs et des services en général.

Une fois nommées, ces personnes ne représentent ni le gouvernement, ni l'Office des professions, ni les intérêts d'un groupe en particulier. Membres à part entière du Bureau de la corporation, elles ont pour tâche d'assurer un lien plus direct entre la société et les décisions prises au sein des organismes professionnels, celles-ci touchant très souvent non seulement les professionnels eux-mêmes, mais aussi une partie sinon l'ensemble de la collectivité. Par exemple, la distribution des services professionnels ou leur accessibilité au public, le code d'éthique, la publicité, l'inspection de la compétence des professionnels, la procédure d'arbitrage des comptes, le fonds d'indemnisation, la collaboration avec les établissements d'enseignement, la délégation des actes professionnels à des groupes de personnes autres que les membres de la corporation, sont certainement des questions sur lesquelles les représentants du public peuvent faire valoir leur point de vue avec profit.

L'accomplissement de cette première étape, essentielle et déjà prometteuse de changement, interdit cependant tout élan de satisfaction facile. La participation du

public aux affaires professionnelles ne doit pas s'arrêter à la présence de quelques citoyens aux Bureaux des corporations. Encore faut-il que les corporations accueillent favorablement les représentants du public et tiennent compte des opinions qu'ils expriment, conscientes du fait que ces représentants constituent un lien privilégié avec la collectivité qu'elles doivent servir. Encore faut-il également que les personnes représentant le public s'assurent qu'on leur présente une documentation pertinente leur permettant de discuter en connaissance de cause les questions les plus importantes. C'est en obtenant ce type d'information que ces personnes pourront le mieux faire prévaloir l'intérêt public.

Le défi est de taille. Ce nouveau mécanisme de participation du public au monde professionnel doit être exploité au maximum. Comme premiers représentants du public, votre contribution à cette démarche est fondamentale. Vous êtes dans une situation privilégiée pour évaluer l'expérience en cours, pour échanger vos impressions et découvrir des formules nouvelles d'action qui vous permettraient de vraiment percevoir les problèmes les plus significatifs pour le public et d'agir efficacement.